

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/L.282
11 de abril de 1983
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

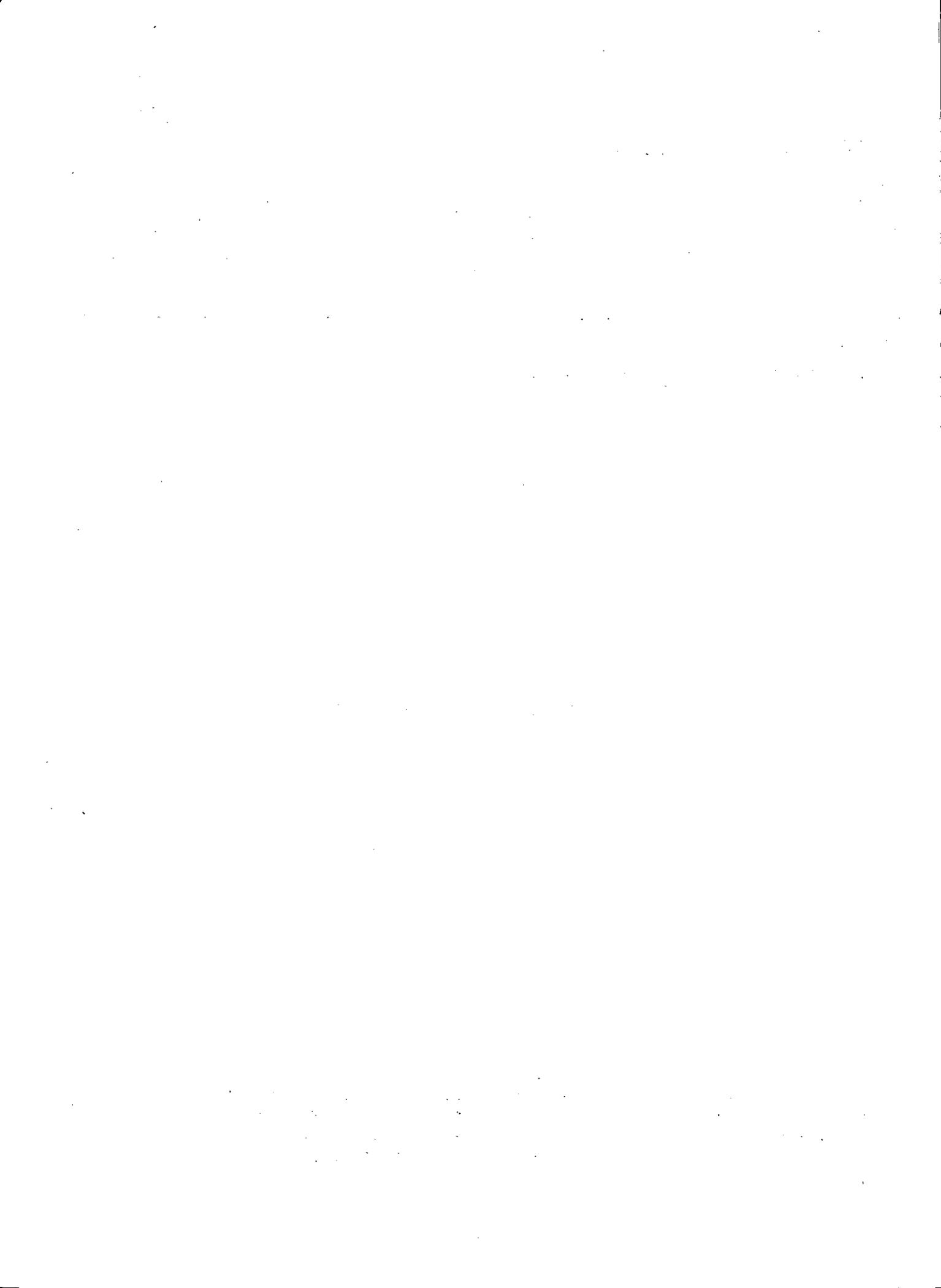
Comisión Económica para América Latina



ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA DE
INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA

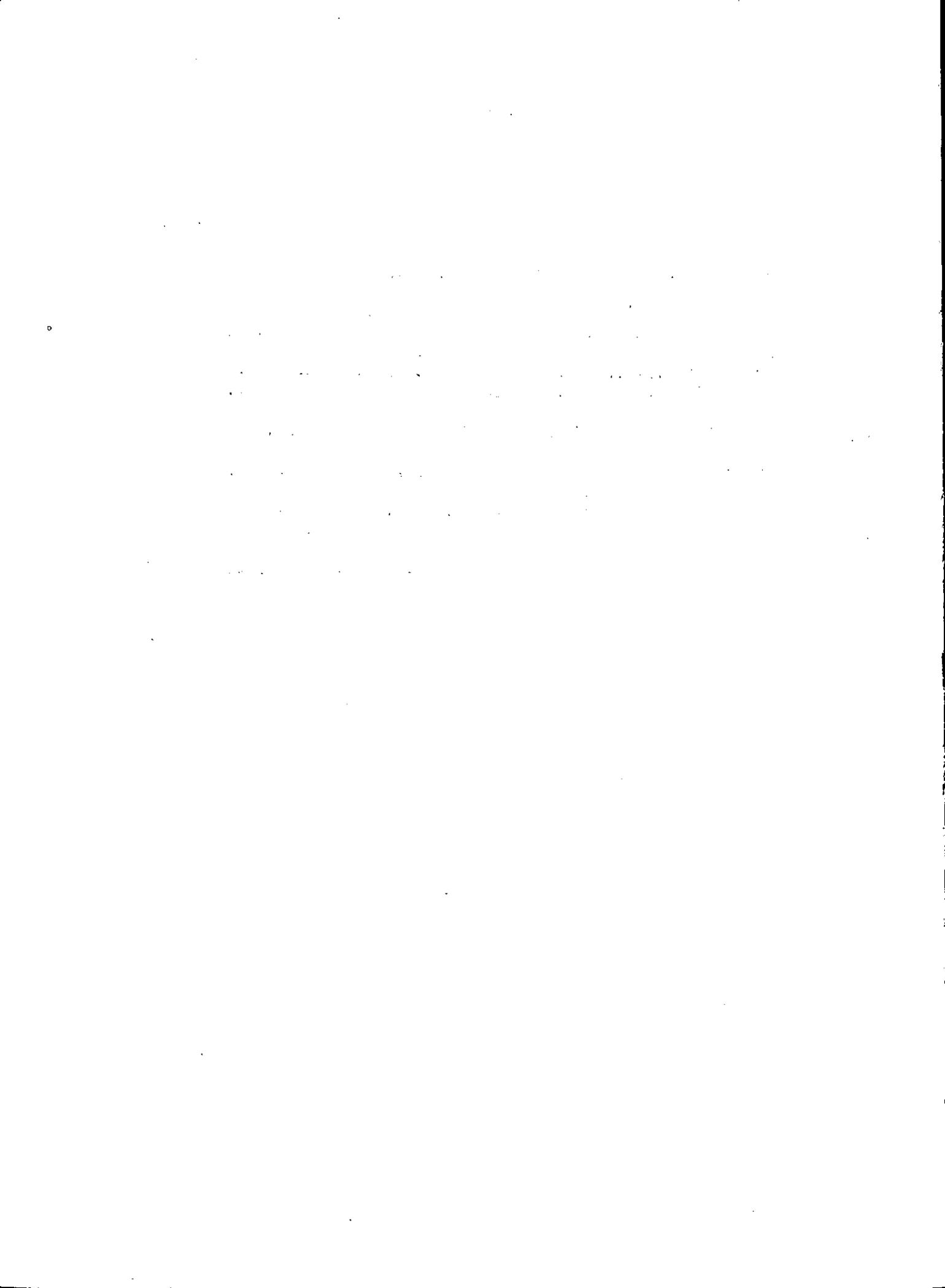
Este documento fue preparado para la Reunión Preparatoria de Alto Nivel para la Cuarta Conferencia General de la ONUDI: Estrategias y Políticas de Industrialización para Países en Desarrollo, organizada conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Gobierno del Perú, Lima, Perú, 18 al 22 de abril de 1983.

83-3-391



INDICE

	<u>Página</u>
I. LA INDUSTRIALIZACION DESDE 1950	1
1. El marco internacional	1
2. El marco regional	2
3. La industria latinoamericana en el escenario internacional	4
4. El empleo industrial	6
II. ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION	7
1. Diversos escenarios	7
2. Necesidad de una estrategia industrialista	9
3. Nuevos objetivos industriales	11
4. Instrumentación de las políticas	15
Notas	25



I. LA INDUSTRIALIZACION DESDE 1950

1. El marco internacional

a) El gran ciclo de expansión y recesión de las economías centrales

Con posterioridad al término de la segunda guerra mundial se inició un ciclo de expansión de los países industriales avanzados durante el cual el producto por habitante se elevó a un ritmo varias veces superior al precedente. En el período 1913-1950 creció a una tasa anual de 1% para el promedio de los países europeos occidentales, pero entre 1950 y 1970 ese ritmo subió a 4% por año.^{1/}

A diferencia de períodos anteriores, en que el desempleo era una amenaza recurrente y rara vez descendía a tasas inferiores al 10%, con la prosperidad de posguerra las tasas de desocupación descendieron a niveles inferiores al 4% y en muchos países europeos, inferiores al 2%.^{2/} Todo ello ocurrió en un marco de estabilidad relativa de las economías y de ausencia de las grandes fluctuaciones que se habían registrado en el pasado.

Como consecuencia de ese veloz crecimiento se verificaron cambios en la estructura de producción, que a su vez serían de gravitante importancia en los patrones de consumo y estilos de vida de la población. Entre dichos cambios cabe mencionar el desplazamiento de la producción manufacturera hacia dos rubros muy dinámicos: la industria química y petroquímica y la industria metalmeccánica, especialmente la que estaba vinculada a las ramas automotriz, de productos de consumo duraderos y de bienes de capital. En períodos más recientes la industria electrónica ha pasado a tener un papel preponderante en la transformación económica y social. Así, estos cambios en la estructura de las economías avanzadas revelan de manera explícita el alto contenido tecnológico de la sociedad industrial moderna.

La expansión relativamente estable y sostenida a que se aludía está relacionada, en alto grado, con el carácter pragmático y flexible de las políticas globales aplicadas en los centros industriales. De no poca importancia, a este respecto, es la creciente participación del Estado en los procesos económicos, la que se ha manifestado en la creación de empresas públicas, en la promoción y fomento de la inversión, en la regulación de muchas actividades en función de su repercusión en el nivel de vida colectivo, en la aplicación de políticas de bienestar social y, no menos importante, en el impulso a la investigación y al desarrollo tecnológico.^{3/}

Sin embargo, esa fase expansiva se vio interrumpida desde comienzos de los años setenta, período en que los países industrializados entraron en un severo período de recesión y de contracción de su actividad económica de magnitud y consecuencias bien conocidas.

b) La internacionalización de las economías

Estrechamente vinculado a las tendencias descritas está el fenómeno de la internacionalización de las economías, que ha pasado a ser una característica de enorme relevancia al inicio de los años ochenta.

Como resultado de sucesivas rondas de negociaciones entre los países industriales, se produjo una importante desgravación arancelaria del comercio mundial, especialmente en el campo del comercio de manufacturas producidas por esos países. Ello permitió elevar las tasas de crecimiento anual de las exportaciones de los países de Europa occidental desde un valor inferior a 1% en 1913-1950 a 8% en los años cincuenta y a un 9% en los años sesenta. Por su parte, el comercio mundial

/de manufacturas

de manufacturas creció a razón de un 1.7% por año en el período 1900-1950 y de un 8.8% en 1950-1975.^{4/} Esta última tendencia puede compararse con un crecimiento de la producción mundial de manufacturas de 6.1%, con lo cual la incidencia del comercio en el producto industrial aumentó de cerca de 14% en 1950 a casi 26% en 1975.^{5/} Es indudable que este crecimiento comercial manufacturero fue de importancia decisiva para una mayor especialización internacional, lo que a su vez contribuyó al elevado ritmo de crecimiento de la productividad de los centros industriales a que se aludía anteriormente.

De tanta o mayor trascendencia que el crecimiento comercial -o internacionalización mediante el intercambio- es la presencia de las empresas transnacionales, principales agentes de la internacionalización por la vía de la producción, que representan uno de los instrumentos más poderosos en el panorama contemporáneo para la transmisión de capitales, tecnología, acceso a mercados, conocimientos y experiencias, patrones de consumo y aun estilos de vida. Cabe señalar que para muchos países avanzados, la producción llevada a cabo por sus empresas en el extranjero representa una cuota importante de sus exportaciones de manufacturas, producción que a veces duplica y hasta cuadruplica el valor de esas exportaciones. De otra parte, algunas estimaciones indican que el comercio al interior de las firmas transnacionales, asociado a la producción industrial internacionalizada, probablemente representa una cifra cercana al 25% del comercio mundial de manufacturas.^{6/} Para América Latina y el Caribe, este aspecto es de especial relevancia, como lo indica el hecho de que más de un 50% de las importaciones de manufacturas que efectúan los Estados Unidos (1977) desde la región provienen de filiales de empresas norteamericanas.^{7/}

2. El marco regional

a) Los objetivos y políticas originales de industrialización

Durante el comienzo de la posguerra, en América Latina comenzaron a desplegarse esfuerzos decididos para formular y racionalizar objetivos en torno a la industria. En efecto, al constatarse la ineficiencia de los esquemas de desarrollo de la präcrisis y sobre todo su carácter desigual entre los países centrales y la periferia, pueden fundamentarse las estrategias de desarrollo industrial sobre la base de tres objetivos básicos: la absorción del progreso técnico de modo de lograr una participación más equitativa en los beneficios del desarrollo; la necesidad de generar empleos para una población que crece velozmente y que experimenta intensas migraciones rural-urbanas, y la necesidad de sustentar el desarrollo a partir del esfuerzo interno a fin de liberar a las economías de la tradicional vulnerabilidad externa. Asimismo, se consideraba que la industrialización debía ser el motor del cambio social y de la modernización.

Hacia el logro de estos objetivos se encaminaron las políticas fundamentales, que basadas en una presencia activa del Estado, estimularon la producción interna de bienes manufacturados. Se utilizaron los siguientes instrumentos: la protección arancelaria y paraarancelaria (restricciones cuantitativas a las importaciones); los subsidios a la actividad industrial, ya sea en forma directa para rebajar los precios o indirectamente, a través de la fijación de los precios de los insumos, tarifas, tipos de cambio o tasas de interés; otros incentivos para la inversión privada, como las exenciones tributarias o las arancelarias para las importaciones de bienes de capital; la inversión pública; la capacitación de la mano de obra; etc.

/Con frecuencia,

Con frecuencia, por lo demás, la política industrial se afianzó en la operación de entidades estatales especializadas de fomento o de apoyo financiero.

b) Dificultades y críticas

Desde distintos ámbitos, y desde luego también desde la perspectiva de la CEPAL, se han percibido algunas dificultades u obstáculos que tienden a frustrar algunas de las expectativas que se habían formulado originalmente. Los problemas de empleo se acrecentaron y proliferaron los focos de desocupación y de subempleo urbano; se generaron estructuras de mercado poco competitivas, que incidían en la formación de monopolios industriales y en la producción de bienes a altos costos; se produjeron sesgos marcados hacia la producción de toda clase de bienes, con poca selectividad, pero no se desarrollaron suficientemente las exportaciones de manufacturas; se creó una nueva dependencia comercial del exterior, mediante insumos y bienes de capital que debían ser importados, dejándose un escaso margen de compresión de importaciones para enfrentar coyunturas adversas; surgió una nueva forma de heterogeneidad estructural, tecnológica y social, al interior de los sectores industriales; se limitaron las posibilidades de desarrollo de otros sectores, en particular de la agricultura, etc.

Estas críticas, sin embargo, no están destinadas a cuestionar la estrategia de industrialización sino más bien a diagnosticar una insuficiencia del desarrollo y la inversión, a la vez que la necesidad de introducir ciertas correcciones estructurales en los sistemas económicos, especialmente las que guardan relación con la distribución del ingreso. Por otra parte, el examen de lo ocurrido pone énfasis en la necesidad de una programación a mediano y largo plazo a fin de coordinar y equilibrar el desarrollo de los distintos sectores.

c) Nuevos objetivos en los años sesenta

En función de ese análisis crítico y de acontecimientos internacionales como la revolución cubana, así como de los esfuerzos tendientes a poner en marcha los acuerdos de integración (ALALC, MCCA, Grupo Andino), se formularon nuevos objetivos centrales: a) redistribución del ingreso y reformas estructurales a los sistemas de propiedad, a fin de incorporar las masas de bajos ingresos a los beneficios del desarrollo y al consumo de bienes industriales, y b) cooperación regional e interamericana para impulsar un nuevo y masivo esfuerzo de inversión orientado al intercambio y al crecimiento de exportaciones industriales destinadas a diversificar la estructura de las ventas externas y permitan alcanzar estructuras de producción manufacturera más avanzadas.

La consecución de estos objetivos debería buscarse en el marco de una programación a largo plazo a fin de asegurar la coherencia necesaria, a la vez que permitir una evaluación sistemática del grado de progreso en el cumplimiento de los objetivos.

d) Cambios de enfoque

Pero los años sesenta y los primeros años del decenio de 1970 constituyeron un período de profundas transformaciones políticas en diversos países de la región. Dichas transformaciones se caracterizaron, de un lado, por algunos fracasos de alianzas mesocráticas, tanto en sus formas populistas como desarrollistas, las que habían dado el sustento político e institucional a las estrategias de industrialización; de otro lado, por la emergencia de regímenes que crearon el espacio para la existencia de ideologías neoliberales que de modo general no asignaron un papel

/explícito a

explícito a la industrialización. Se impulsó, como alternativa, un enfoque de apertura comercial y liberalización de los mercados y de los precios. Se restringió el papel dinámico que el Estado había jugado en el pasado, el que quedó limitado a la fijación de reglas generales de funcionamiento de la economía y a la corrección de sólo aquellos excesos más flagrantes. Aunque las formas extremas de este enfoque sólo se dan en unos pocos casos, especialmente en el Cono Sur, el esquema presenta atractivos en otros países, en parte porque en su diagnóstico recoge críticas que, si bien ya se habían formulado, no habían sido del todo superadas; y también porque recoge ciertos valores y objetivos coincidentes con los planteados por grupos tradicionales de poder. En un estudio reciente elaborado en la CEPAL sobre políticas industrializadoras, orden social y estilos neoliberales, se amplía este tema y se reconoce su repercusión en el proceso de industrialización.

De esta manera, a las dificultades experimentadas por la industrialización latinoamericana debido a la estanflación mundial, al debilitamiento de la demanda de productos primarios provenientes de los centros avanzados, al encarecimiento de los precios del petróleo y al aumento de las tasas de interés internacionales, en algunos países se añadieron las derivadas de la baja prioridad concedida a la industria, la desprotección, la paralización de las inversiones y los consecuentes cambios regresivos en la distribución del ingreso. Sin embargo, tales cambios de enfoque de ningún modo representan una regla general en América Latina, pues en muchos casos los esfuerzos industriales persisten y las inversiones correspondientes se tornan cuantiosas.

3. La industria latinoamericana en el escenario internacional

a) Producción de manufacturas en el período 1950-1980

En 1950 la industria latinoamericana en el escenario internacional correspondía casi al 4% de la producción mundial de manufacturas, cuando el 80% de ésta estaba concentrada en Norteamérica y Europa occidental.^{8/} Pero el panorama experimentó algunas variaciones importantes, fundamentalmente por la emergencia de Japón como potencia industrial y el gran aumento de la participación de Europa oriental y la Unión Soviética, por una parte, y de varias regiones del Tercer Mundo, especialmente las del sudeste asiático. América Latina, por su parte, incrementó su participación por sobre el 5% en 1980.^{9/}

Esto significa que la región pudo expandir su producción industrial a una velocidad superior al promedio mundial y en particular, a la de los centros industriales avanzados de occidente. El crecimiento promedio mundial alcanzó al 5.7% en el período 1950-1980, en circunstancias que la tasa latinoamericana llegó al 6.7%.^{10/} Puede considerarse entonces, que la evolución de la industria regional muestra un resultado positivo en los términos señalados, aunque también debe reconocerse que otras regiones relativamente atrasadas tuvieron un desarrollo industrial aún más dinámico.

Si se analiza mejor la experiencia, en términos de grupos de países, se observa que el promedio regional no permite apreciar una variedad de situaciones nacionales. En efecto, en función de un vasto conjunto de factores, como la envergadura de los mercados internos, los niveles de desarrollo previamente alcanzados, las formas de apertura y la inserción en la economía internacional, el carácter que asume la presencia de empresas transnacionales, las condiciones políticas e

/institucionales y

institucionales y la orientación de las estrategias y políticas de desarrollo nacional -por mencionar algunos factores- la intensidad de la industrialización muestra resultados dispares. Así, por ejemplo, hay países que muestran un dinamismo relativamente alto, con tasas anuales de crecimiento industrial superiores al 7%. Es el caso de algunos países grandes, como Brasil y México, y de algunos países medianos y pequeños, entre los que están Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Nicaragua. Por otro lado, hay países que muestran resultados más modestos, con tasas inferiores al 4% anual, como Argentina, Chile y Uruguay, en el Cono Sur, junto a Bolivia y Haití. Llama la atención el hecho de que los países de más antigua industrialización, como los del Cono Sur, hayan tenido un dinamismo inferior al promedio regional.^{11/}

b) El comercio de manufacturas

Un rasgo relevante de la evolución industrial latinoamericana es el aumento del grado de competitividad internacional, que permitió elevar la participación de las exportaciones de manufacturas de la región del 0.8% a 1.3% del total mundial entre 1955 y 1975.^{12/}

A pesar del mejoramiento de la competitividad internacional de América Latina y el Caribe, esta región sigue teniendo un bajo coeficiente de exportaciones industriales en relación con el producto bruto manufacturero. En 1970 el promedio mundial de este coeficiente alcanzaba al 21%, en tanto que era 40% para Europa occidental, 30% para el Asia (excluido el Japón e Israel), 25% para el Japón, 13% para Africa ^{13/} (excluida Africa del Sur) y Norteamérica, 8% para Europa oriental y la Unión Soviética, y sólo 5% para América Latina y el Caribe (7% en 1975).^{14/} Este indicador revela uno de los problemas que ha enfrentado la industrialización latinoamericana, cual es su débil vocación para penetrar en los mercados de exportación, hecho que debe tenerse en cuenta al definir nuevas políticas industriales. Sin embargo, numerosos países de la región aplicaron activas políticas para fomentar y apoyar la exportación de manufacturas. Se han encontrado antecedentes muy tempranos, a comienzos del siglo, pero la preocupación por este aspecto del desarrollo industrial surgió con cierta fuerza durante los años cincuenta y más aún durante el decenio de 1960, cuando fructificaron intentos bastante dinámicos y maduraron las ideas sobre integración e intercambio recíproco entre los países de la región. Por lo demás, el persistente proteccionismo de los centros en contra de las exportaciones manufactureras de América Latina constituye una prueba del grado de competitividad alcanzado por numerosas industrias de la región.

En todo caso, el avance de la industria latinoamericana se manifestó nítidamente en la reducción del peso relativo de las importaciones regionales de bienes industriales en el total mundial, que bajó del 13% en 1955 a 7.2% en 1975.^{15/}

Esas dos tendencias, es decir, el aumento en la cuota de las exportaciones industriales y la disminución importante de la participación en el volumen de bienes industriales importados, tendieron a mejorar el balance comercial relativo de manufacturas de América Latina frente al resto del mundo, aunque con saldos negativos rápidamente crecientes en términos absolutos. Al mismo tiempo, se redujo en medida notable la extremada concentración de las exportaciones de bienes primarios. En efecto, mientras en 1955 sólo alrededor del 3% del valor total de las exportaciones de la región provenía del sector industrial, en 1978 esa proporción se había elevado casi al 26%.^{16/} Este último hecho representa, desde luego, uno

de los principales éxitos de la política de industrialización y de promoción de exportaciones, junto con los efectos de los acuerdos de integración y el comercio intrarregional.

Desde el punto de vista de las experiencias nacionales, el crecimiento de las exportaciones industriales latinoamericanas muestra una gran heterogeneidad. En efecto, la mayor parte de esa expansión estuvo concentrada en los tres países más grandes, Argentina, Brasil y México. Este conjunto de países aumentó su participación en la región desde cerca de un 64% en 1961 a más de 72% en 1978, como consecuencia de la industrialización más avanzada de los mismos.^{17/}

4. El empleo industrial

Uno de los aspectos de mayor interés en la evaluación de las tendencias del crecimiento industrial se refiere a sus efectos sobre el empleo ya que, como se planteó antes, una de las razones originales que se tuvieron en cuenta para impulsar el proceso de industrialización en América Latina fue el desequilibrio dinámico entre el alto ritmo de la expansión demográfica (2.8% por año entre 1950 y 1980), y la capacidad de absorción de mano de obra de los sectores primarios. A menudo el examen se hace sobre la respuesta de la industria al desafío de crear nuevas fuentes de trabajo. Por lo general, estos diagnósticos consideran la magnitud de las distintas formas de subutilización de mano de obra en América Latina, que han sido estimadas en niveles alrededor del 20 o 30% de la fuerza de trabajo, en términos de desocupación total equivalente.^{18/}

Una apreciación detenida del problema y en particular de las tendencias del aumento de la ocupación industrial, muestra resultados que no son despreciables. En efecto, el crecimiento anual medio del empleo manufacturero en catorce países de América Latina llegó al 3.4% anual entre 1950 y 1980. Si se excluye Argentina, país que al inicio del período tenía una alta ponderación en el empleo industrial y cuyo ritmo de absorción de trabajo fue lento, de 0.9% anual, el resultado para el resto de los países se eleva al 3.8% anual.^{19/} Para evaluar estas cifras debe considerarse que la expansión regional de la fuerza de trabajo alcanzó a 2.4% por año,^{20/} de modo que la industria tuvo un activo papel en la absorción de mano de obra, sobre todo si se mide en términos relativos. Más resaltante sería dicho papel si se computaran los efectos indirectos sobre el empleo en otros sectores, efectos que se estiman de gran relevancia.

Al igual que en relación a otros aspectos del proceso, aquí también se puede constatar una resaltante heterogeneidad en el comportamiento de los países. Excepto el caso de Argentina, ya mencionado, en los otros dos países grandes el crecimiento del empleo industrial fue bastante alto, del orden del 4.2% anual. En los países medianos de industrialización más reciente, como Colombia y Venezuela, los índices llegaron al 3.4% y 5%, respectivamente. En cambio, países de más antigua industrialización, como Chile y Uruguay, mostraron ritmos bajos, de 1.6% y 0.9%, respectivamente.

En gran medida, el problema del empleo urbano en América Latina se explica por el alto ritmo de expansión de la población económicamente activa no agrícola, que en el período mencionado llegó al 3.7% o 4.1% anual, excluida la Argentina.^{21/} Este fenómeno refleja el efecto de las migraciones rural-urbanas, inducidas en gran medida por el incentivo que representan para la población campesina las mejores condiciones de vida en los sectores urbanos y los salarios más altos que con frecuencia se obtienen en esos mercados. Desde luego, la expansión industrial, con sus efectos directos e indirectos sobre el crecimiento de las oportunidades de trabajo, ha contribuido en grado no despreciable a la generación de esos incentivos.

II. ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION

1. Diversos escenarios

Es importante reconocer que una estrategia de industrialización no se define sólo a partir de un conjunto de instrumentos de políticas y metas prospectivas. La ponderación relativa que asumen los distintos instrumentos, como así también los actores comprometidos y el contexto social y cultural que se desee desarrollar, configuran escenarios generales que pueden alcanzar marcadas diferencias entre sí. Por ello conviene hacer una referencia somera a los tipos de escenarios en que hoy se encuadran las ideas en torno al proceso de industrialización latinoamericano, reconociéndose, desde luego, que el carácter general de las apreciaciones pertinentes impide darles validez absoluta para todos los casos y situaciones, sobre todo en una región que muestra tan altos grados de heterogeneidad entre los países y aun al interior de ellos.

En el debate que ha tenido lugar en el último decenio se perfilan, a lo menos, cuatro escenarios diferenciados claramente para impulsar el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Uno corresponde a ideologías neoliberales que conceden prioridad a la liberalización del mercado y a la apertura financiera y comercial, con las características con que se han ensayado en algunos países latinoamericanos, especialmente del Cono Sur. Otro, hace especial hincapié en las exportaciones manufactureras, al estilo, principalmente de algunos países del sudeste asiático. Un tercero, de naturaleza bastante diversa, se centra en las necesidades esenciales de la población y en un grado significativo de desvinculación externa, frecuentemente individualizado como de desarrollo hacia adentro o endógeno. Finalmente, el cuarto escenario, preconizado por la estrategia internacional para el desarrollo,^{22/} destaca la cooperación Norte-Sur y el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, al mismo tiempo que otorga alta prioridad a los esfuerzos internos y colectivos entre naciones en desarrollo.

El enfoque neoliberal se basa en la reducción o eliminación de controles y reglamentos y en la apertura externa indiscriminada, tanto de orden comercial como financiero; en la reducción del papel del Estado y del aparato público, especialmente en su función inversionista y empresarial, y en la ausencia de prioridades sectoriales para el desarrollo, bajo el supuesto de que sólo el mercado debería determinar las ventajas comparativas que el sector privado debería explotar.

Ese enfoque es ajeno y aun desacredita los intentos de integración regional, postulando que ellos limitan el espectro de ventajas comparativas frente al resto del mundo y aún más, que tienden a trasladar las ineficiencias de la protección nacional al ámbito regional. De otro lado, concede crédito parcial a las ideas que se ventilan en torno al nuevo orden económico internacional, bajo el predicamento de que todas aquellas políticas que tiendan a limitar el funcionamiento libre de los mercados internacionales reducen la eficiencia.

La evaluación de ese escenario debería considerar, entre otras cosas, que los mercados internacionales se aproximan escasamente al ideal competitivo postulado en los modelos teóricos. Habría que tener en cuenta algunas de las características centrales que presiden el orden internacional vigente: la profunda distancia tecnológica existente entre los centros industriales y los países periféricos, que se traduce en grandes desigualdades de productividad y de capacidad de ahorro e inversión; las imperfecciones de los mercados internacionales provocadas en forma creciente por la alta gravitación que han alcanzado las empresas transnacionales en torno a las cuales se estructura una importante proporción del comercio y de la

/investigación científica

investigación científica y tecnológica; el sentido nacionalista que sigue presidiendo las políticas comerciales, incluso en los centros industriales avanzados; y así, podrían enumerarse varias más.

El escenario o enfoque que concede una decisiva prioridad a las exportaciones de manufacturas se identifica, en el debate, con la estrategia de desarrollo industrial que se ha llevado a cabo en algunos países del sudeste asiático, como Corea del Sur y Taiwán. Sin duda, en materia de exportaciones, los respectivos "modelos" tuvieron un significativo éxito, una de cuyas bases fue, al menos inicialmente, una abundante dotación de mano de obra barata que otorgó ventajas comparativas a actividades de alta intensidad ocupacional, mientras se producía un rápido crecimiento de la productividad. Sin embargo, el énfasis otorgado a la "apertura" hacia las exportaciones encontró un sustento no despreciable, en la práctica, en una veloz expansión del mercado interno. Resalta, asimismo, un gran esfuerzo de ahorro e inversión, inicialmente reforzado con altos ingresos de capital externo, y un conjunto de políticas pragmáticas destinadas a proteger, mediante aranceles y subsidios, la producción nacional. Se agrega un activo papel del Estado para apoyar la inversión, la adaptación de tecnologías y las obras de infraestructura, así como el progreso hacia estructuras industriales más avanzadas.^{23/}

Teniendo en cuenta tales aspectos de la política de desarrollo de los países en cuestión, puede considerarse que esas experiencias, aunque con algunos objetivos coincidentes, tienen poco que ver con las del Cono Sur latinoamericano, que ilustran el escenario previamente descrito.^{24/}

En el tercer escenario, centrado en la satisfacción de las necesidades de la población, el énfasis se pone en la configuración de una estructura de producción que concede prioridad a la creación de empleos y al acceso de los grupos más pobres a bienes y servicios esenciales. Así, determina una pauta restrictiva de la proliferación de gastos prescindibles, especialmente de los que se sustentan en la imitación de fórmulas foráneas de consumo y estilos de vida. Sobra decir que este escenario asume un marcado carácter redistributivo y una racionalidad central determinada por la incorporación de los sectores sociales excluidos tradicionalmente, como campesinos minifundistas, trabajadores urbanos de baja calificación y dotación de capital, etc. Por consiguiente, el relacionamiento externo que postula tal escenario es muy selectivo y sólo cumple el papel de apoyar funcionalmente los esfuerzos internos de desarrollo, a través de la provisión de bienes básicos de consumo o de capital, pero adaptados a los patrones tecnológicos más autónomos que se intenta impulsar. Por otra parte, procura la cooperación y la complementación intrarregional y entre regiones en desarrollo, poniendo el acento en los esfuerzos colectivos agregados a los internos.

Por su parte, el cuarto escenario, correspondiente a las formulaciones en torno a la estrategia internacional para el desarrollo, concede preeminencia a la reestructuración del orden económico internacional, con énfasis en nuevas formas de vinculación entre los centros industriales avanzados y los países de la periferia.^{25/}

No obstante, recoge algunas características relevantes de los otros escenarios esbozados. Al respecto, conviene tener presente que los distintos escenarios contienen aspectos comunes y coinciden en ciertas áreas, de modo que no es posible plantear discrepancias demasiado tajantes en el universo de las respectivas formulaciones.

En la estrategia internacional, el objetivo de industrialización asume un papel explícito y decididamente protagónico, aunque no significa esto el rezago y postergación de otros sectores, especialmente la agricultura. Pero se plantea

/avanzar en

avanzar en profundidad, buscando potenciar todas aquellas relaciones intersectoriales que permiten dinamizar el crecimiento. En particular, se trata de perfeccionar las estructuras industriales para resolver sus retrasos relativos. De un lado están las insuficiencias de los sectores productores de bienes intermedios y de capital, lo que limita fuertemente los efectos dinámicos del crecimiento y la inversión. De otro, y relacionado con lo anterior, está la necesidad de participar más activamente en las corrientes comerciales más ágiles, que se ubican, precisamente, en los productos de las industrias intermedias y de bienes de capital. Los propios mercados regionales presentan un potencial que, a través del comercio recíproco, podrían generar un nuevo e importante estímulo para el desarrollo de tales industrias, sobre todo con referencia a los países de mercados internos que difícilmente dan escala adecuada.

Con todo, debe entenderse que el estímulo principal para la expansión industrial proviene, salvo casos extremos, de los mercados internos. Los datos empíricos así lo demuestran, incluso en países caracterizados por una evolución hacia altos coeficientes de exportación de manufacturas. De una parte, el componente principal del crecimiento de la demanda de bienes industriales es el mercado interno, inducido tanto por el crecimiento demográfico y del ingreso, como por la incorporación de sectores sociales rezagados y por el perfeccionamiento de las relaciones intersectoriales. De otra, a medida que este mercado crece va otorgando viabilidad a industrias de escala más exigentes. El desarrollo de las exportaciones cumple una función complementaria, que se combina con la dinamización de los mercados internos, en cuanto también provee escala y genera divisas para satisfacer crecientes necesidades de importación que, en medida importante, derivan del propio desarrollo manufacturero. En efecto, un crecimiento industrial vigoroso no es sinónimo de una disminución del coeficiente de importaciones, como lo demuestra la experiencia de los centros avanzados en la posguerra. La propia industrialización impone la necesidad adicional de contar con manufacturas importadas. El equilibrio se logra debido a que una mayor competitividad y eficiencia productiva permiten exportar bienes manufacturados, según un patrón de especialización intrasectorial.

Por cierto, tales planteamientos deben entenderse en función de las características de cada país y en el ámbito del mercado regional, dadas las restricciones, a veces severas, derivadas de la estrechez de los mercados nacionales. Ese proceso de perfeccionamiento estructural no puede traducirse, entonces, de la misma manera en países de grandes dimensiones y en países pequeños con una estructura productiva más incompleta o con una dotación de recursos más limitada. En consecuencia, se plantea la necesidad de que la estrategia correspondiente se lleve a cabo en un marco de complementación regional, de concertación de inversiones, de coordinación de políticas económicas y comerciales y de asistencia técnica recíproca.

De igual manera, surge la necesidad de la cooperación internacional de los países industriales, la que debería permitir un aprovechamiento racional del progreso técnico alcanzado por éstos, como también de sus capacidades empresariales y financieras y de sus mercados, según las pautas de intercambio del beneficio mutuo.

2. Necesidad de una estrategia industrialista

Parece imperioso rescatar el tema de la industrialización de los países latinoamericanos y de la periferia en general, como condición inescapable de un desarrollo dinámico proyectado a largo plazo. Como ha sido expuesto en numerosas oportunidades, el tema de la industrialización se planteó originalmente en un contexto, como el de /la posguerra

la posguerra, en el cual el viejo esquema de la división internacional del trabajo entre centro y periferia había perdido validez como mecanismo de crecimiento y desarrollo de esta última. Se detectaba entonces que las formas particulares de aplicación del progreso técnico y de los aumentos de productividad, que producían una baja de los precios relativos de las materias primas de los países periféricos, pero un aumento de los ingresos de los factores productivos ocupados en las actividades manufactureras de los centros, llevaban a una repartición muy desigual de los beneficios. A lo anterior se sumaban las secuelas de la gran depresión de los años treinta y la desarticulación de la economía mundial provocada por la segunda guerra mundial.

Al cabo de varios decenios en que ha habido progresos y transformaciones sustantivas, esas relaciones centro-periferia continúan vigentes y siguen condicionando las formas de inserción internacional de los países latinoamericanos.^{26/} Subsiste una estructura de exportaciones todavía acentuadamente concentrada en bienes primarios al tiempo que en la composición de las importaciones prevalece un alto contenido de manufacturas, especialmente de bienes intermedios y de capital, en lo que se ha llamado la asimetría de las pautas comerciales; subsisten asimismo las brechas de productividad, a pesar de los avances logrados, lo cual revela una continuada subordinación tecnológica y más recientemente, se ha intensificado el proceso de endeudamiento externo como consecuencia de la evolución más liberal de los mercados de capital internacionales que siguió a la crisis petrolera.

Sin embargo, no puede desconocerse que esas relaciones centro-periferia han experimentado algunas transformaciones que abren nuevas posibilidades para un desarrollo más autónomo.^{27/} Desde luego, están los efectos de una industrialización sostenida a lo largo de varios decenios, cuyas tendencias generales se describían antes. Entre esos efectos figuran el alza de los niveles de ingreso por habitante, que en varios países de la región ha sido sustantiva; la diversificación de las estructuras de producción y de las exportaciones, que han permitido un mayor grado de autonomía frente a la inestabilidad externa. En algunos países como Argentina, Brasil y México, se ha iniciado un esfuerzo sistemático de adaptación tecnológica, a fin de reducir los efectos de la extremada subordinación a las tecnologías foráneas.^{28/} Se han obtenido resultados importantes en la creación de empleo urbano para una fuerza de trabajo que ha crecido velozmente y que se ha convertido en mayoritariamente urbana. En síntesis, de modo general, se ha producido una transformación económica, productiva y social de la región que, en medida significativa, la ha alejado, aunque por cierto no del todo, de las formas de subordinación que caracterizan el esquema clásico de división internacional del trabajo. El eje de este proceso ha sido el esfuerzo sostenido de industrialización.

No menos importante han sido algunas transformaciones en el plano internacional, como la diversificación de los centros de poder, no sólo entre los países industriales sino también en la periferia, donde han emergido centros con un alto poder de negociación frente a aquellos países; y la transnacionalización, a la cual se aludía al inicio de este estudio, que ha contribuido a generar nuevos agentes e interlocutores. Es éste un contexto en el cual los países periféricos encuentran un mayor número de opciones para establecer los circuitos de vinculación externa y de cooperación internacional, situación que debería ser aprovechada para imprimir nuevos impulsos a los procesos de desarrollo.

A la luz de esas consideraciones cobra nueva fuerza el objetivo de la industrialización. Entendido en un sentido amplio, se trata de intensificar su proyección social, de modo que efectivamente se traduzca en la incorporación de

/amplios grupos

amplios grupos sociales que aún permanecen excluidos de los beneficios del desarrollo; en la tarea colectiva de desplegar al máximo las potencialidades productivas que están implícitas, entre otras cosas, en la población trabajadora, en las destrezas y capacidades empresariales, y en los recursos naturales que, ciertamente, abundan en la región.

Sin embargo, ello no significa que la estructura industrial deba orientarse exclusivamente a la satisfacción de las necesidades esenciales, como puede suponerse de algunas formulaciones que ponen énfasis en este objetivo. De hecho, el sector industrial latinoamericano ha alcanzado un nivel de desarrollo que permite generar una oferta de bienes adecuada a las necesidades de los grupos más pobres. El problema no radica tanto en tener capacidad de producción como en generar un poder de compra de tales grupos.

Sin descuidar ese aspecto, que sin duda reviste la mayor relevancia desde el punto de vista de la proyección social del desarrollo, no deben ignorarse la diversificación de los grupos medios y su considerable concentración urbana, así como los nuevos desafíos que presentan la profundización de las relaciones interindustriales, la expansión del sector productor de bienes de capital y la necesidad de dinamizar la presencia latinoamericana en el comercio mundial de manufacturas. Esto último es especialmente importante en una coyuntura de endeudamiento que hace imperioso el crecimiento vigoroso de los ingresos externos.

Precisamente, en relación con estos aspectos, la estrategia internacional para el desarrollo acentúa la necesidad de avanzar hacia etapas más profundas de industrialización y de desarrollo tecnológico, procurando que los beneficios del desarrollo permitan incorporar a esos vastos sectores que han permanecido excluidos debido al desempleo, el subempleo y a los bajos ingresos.

3. Nuevos objetivos industriales

a) Superación de las formas extremas de heterogeneidad tecnológica y social

Tradicionalmente se pensaba que el solo proceso intenso de industrialización iba a permitir superar el dualismo tradicional de las economías monoexportadoras. Sin embargo, la experiencia de los países que han avanzado por tal senda muestra que han aparecido nuevas formas de heterogeneidad, esta vez al interior de los sectores urbanos y aun dentro de las estructuras industriales. Entre estas formas de heterogeneidad cabe mencionar fenómenos como la aguda disparidad entre las empresas grandes y pequeñas, o la segmentación de los mercados del trabajo entre aquellos estratos que tienen acceso, gracias a la capacitación y aprendizaje tecnológicos, a mercados de las grandes firmas, por un lado, y aquellos otros segmentos que subsisten en mercados informales: trabajadores por cuenta propia o trabajadores ocupados en pequeñas firmas de muy baja productividad, estacionarias en sus bajos niveles de vida y en sus posibilidades tecnológicas y financieras. Con frecuencia esta heterogeneidad ha sido mantenida y aun reforzada por políticas públicas que, sin pretenderlo, beneficiaban en última instancia a los estratos más solventes y de mayor capacidad económica. Tal es el caso, por ejemplo, de políticas crediticias tradicionales que inducían una asignación de recursos preferentemente a los sectores que tenían acceso al aparato financiero; o de las políticas comerciales que, con el objeto de incentivar la inversión, otorgaban franquicias arancelarias o de otro tipo a las importaciones de bienes de capital de los estratos más modernos.

Surge así la finalidad de las nuevas estrategias industriales que consisten en promover la reducción de esas brechas y formas de heterogeneidad, facilitando la incorporación de los sectores rezagados y su acceso a los recursos productivos materiales, financieros y tecnológicos que deberían ser la base para el aumento de sus niveles de productividad y de ingresos.

A este respecto es importante anotar una distinción. Se trata de que, desde el punto de vista de la estrategia global de desarrollo, la industria cumpla el papel de impulsar el proceso de modernización tecnológica y productiva de tal manera que se maximice la incorporación de todos los grupos sociales. Para esos fines debe ser socialmente eficiente, en el sentido de que el aumento de los empleos y de la productividad deben constituir criterios relevantes en la evaluación de las inversiones.

Pero otra cosa distinta son los objetivos redistributivos propiamente tales de acuerdo con los cuales se procura evitar ciertas desigualdades extremas o la permanencia de ciertos niveles de pobreza, independientemente de la condición productiva que tengan los grupos afectados. En este caso, corresponde aplicar otro tipo de políticas e instrumentos para superar esas situaciones, mediante criterios de equidad y valoración social que emanan del cuerpo político. Sería contraproducente que se confundieran estas distintas situaciones y se asignaran a las políticas industriales y de producción el papel redistributivo per se. Sin desconocer que, en la práctica, pueden presentarse casos en que tal distinción es ambigua (por ejemplo, cuando se trata de evitar ciertos consumos prescindibles en beneficio de una mayor igualdad, mediante el uso de aranceles a las importaciones), conviene reconocerla como criterio general.

En síntesis, puede sostenerse que la búsqueda de una disminución de las heterogeneidades estructurales pasa por la activación del aumento de los empleos en los sectores modernos de la economía, así como por el desarrollo de nuevas oportunidades de acceso a los recursos de capital, tecnologías, mercados y conocimientos. Se trata, entonces, de promover todas aquellas actividades que presentan algún potencial en cuanto a incorporar productivamente los estratos sociales rezagados, facilitándoles una mayor participación en la acumulación de capital, lo cual no es independiente de algunas formas de regulación de aquellos consumos prescindibles que, apartándose nítidamente de los estilos de las grandes masas, magnifican las tensiones sociales y acrecientan el desperdicio de recursos que podrían utilizarse mejor.

b) Perfeccionamiento de las estructuras de producción

En parte debido a algunos sesgos de las políticas proteccionistas, pero sobre todo a las brechas tecnológicas, las estructuras industriales de los países latinoamericanos se caracterizan por una amplia diversificación de la gama de consumo final y una baja integración vertical hacia la producción de bienes intermedios y de capital. Se quería beneficiar la inversión real, para lo cual se pensó que facilitando las importaciones de insumos y equipos se estimulaba aquella por el menor precio relativo que alcanzarían los bienes de capital. Aparte del hecho de que no siempre se beneficiaba a los usuarios finales (pues la concentración de intermediarios y distribuidores puede ubicarlos en condición de cobrar rentas monopólicas y recargar el precio interno), estas políticas han tendido a impedir la fabricación de tales bienes y a restringir los efectos propulsivos directos e indirectos que genera su producción.

/Alrededor de

Alrededor de esa cuestión se ha esgrimido el problema del tamaño de los mercados, que imposibilitaría obtener las economías de escala y también el inherente a supuestas altas intensidades de capital y de tecnología moderna que requerirían las respectivas industrias. Sin embargo, los datos empíricos no parecen apoyar la generalización de tales supuestos, pues se ha comprobado que las industrias de equipos a veces son menos exigentes en cuanto a escala y suelen tener menores intensidades de capital que muchas industrias que producen para el consumo o usos intermedios establecidas en América Latina.^{29/}

Hay varias razones que apoyan una mayor integración vertical hacia las industrias de bienes de capital: la apertura de nuevas oportunidades de inversión; la posibilidad de impulsar una política tecnológica más coherente, ya que es sabido que los bienes de capital son el medio a través del cual se incorporan las nuevas tecnologías a los procesos productivos, facilitando por lo tanto el desarrollo de una capacidad tecnológica autóctona; la creación de oportunidades para exportar bienes de capital y de ingeniería, teniendo en cuenta que estos rubros son los más dinámicos del comercio de manufacturas, consideración que es de especial relevancia para intensificar el comercio recíproco entre países en desarrollo.

Con todo, el avance hacia las industrias intermedias y de capital constituye un esfuerzo diferenciado en cada país de acuerdo a condiciones particulares. En primer lugar, no se trata de producir todo tipo de bienes por el sólo hecho de que exista alguna demanda de ellos. Es imperioso alcanzar un compromiso entre la necesidad de expandir mercados y oportunidades de inversión, por un lado, y la de respetar ciertos criterios de eficiencia productiva, por otro. Aparte de que la ineficiencia siempre significa un desperdicio de recursos que podrían tener un mejor uso, ello es especialmente grave cuando se trata de bienes intermedios y de capital porque en tales casos los mayores costos se traspasan a los usuarios, que también son productores y no harán otra cosa que traspasarlos, a su vez, a los precios finales. Se generan así encadenamientos de costos excesivos con evidente perjuicio no sólo para los consumidores finales sino también para las posibilidades de mejorar la competitividad internacional de la industria local, requisito esencial para el aumento de las exportaciones. Debe anotarse, además, que respecto de las industrias con mercados muy imperfectos y monopolícos, la práctica de fijar precios sobre la base de los costos de producción a los que se suma un margen de beneficios significa que, a mayor ineficiencia productiva, mayor será el volumen de utilidades obtenidas por los monopolios, con lo cual se sacrificarán los ingresos reales de los trabajadores.

En segundo lugar, es necesario incorporar las nuevas restricciones que surgen de la crisis del petróleo y del problema energético. En la valoración de las distintas opciones de inversión conviene incorporar técnicas de producción que permitan ahorrar energía, especialmente de aquellas fuentes que se proyectan como más débiles u onerosas en el futuro.

c) Industrialización y promoción de exportaciones

Un crecimiento dinámico de las exportaciones industriales es esencial, no tanto por la incidencia que pudiera tener en la expansión de la demanda final de manufacturas, sino por la necesidad de importar. La experiencia de los países de más larga trayectoria industrial y también la de los centros avanzados, revela que un rápido desarrollo industrial es intensivo en importaciones de manufacturas. Esto ocurre en virtud de las necesidades de insumos y del hecho de que el crecimiento de las importaciones de manufacturas permite ampliar los mercados y crear contactos

/con las

con las nuevas tecnologías que incluso se difunden a través de los bienes de consumo. Así, los nuevos patrones de especialización del comercio internacional se producen en términos intrasectoriales más que intersectoriales. Ello explica el rápido crecimiento del comercio de manufacturas en los últimos decenios.

Sin embargo, no cabe ocultar las enormes dificultades que enfrenta este objetivo. Ellas emanan, por un lado, de las tendencias recientes del escenario internacional y en particular, del lento crecimiento económico que se prevé para los países avanzados, como asimismo, de las restricciones adicionales que muchos de estos están imponiendo a las importaciones provenientes de países en desarrollo. Por otro lado, desde el punto de vista de estos últimos, siempre existe el riesgo de intensificar indiscriminadamente el proteccionismo sin atender a sus sesgos negativos respecto a las exportaciones, en la medida que el encarecimiento relativo de los insumos importados afecta la competitividad de las actividades exportadoras.

Finalmente, conviene considerar que el rubro en cuestión constituye un campo especialmente propicio para la complementación regional y la concertación de inversiones, por cuanto parece inevitable que sólo un aumento muy sustantivo del comercio recíproco de manufacturas permitirá alcanzar las metas exportadoras que se derivan de las necesidades de una industrialización más intensa y autónoma. Todo ello suele ir acompañado de los imprescindibles esfuerzos y negociaciones encaminadas a acceder a los importantes mercados de los países avanzados y a las potencialidades que ofrece el resto del Tercer Mundo para lograr, según se dijo, pautas de intercambio de mutuos beneficios.

d) Corrección de heterogeneidades intraregionales

La gran diversidad de situaciones nacionales, determinadas por los diferentes grados de desarrollo alcanzados, los desiguales tamaños de los mercados, las experiencias dispares, etc., hace probable que la intensificación de los esfuerzos de industrialización se traduzca en aumentos de las brechas al interior de la región. Pareciera que a los países de mayor tamaño y con gran variedad de recursos naturales se les ofrecen oportunidades que están vedadas para los países pequeños aislados, poco diversificados y de modo general en una situación de gran rezago industrial. Existe, entonces, el peligro de reproducir las relaciones centro-periferia a escala regional, de manera que para la gran mayoría de los países, sobre todo medianos y pequeños, el éxito de sus estrategias a nivel nacional está en alta medida condicionado por la complementariedad que pueda alcanzarse con las estrategias de otros países de la región.

Así, cobran especial relevancia los diversos esquemas de cooperación regional, desde las diferentes formas de integración comercial, hasta los acuerdos de complementación, la asistencia técnica y aun la formación de empresas multinacionales latinoamericanas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, especialmente para los países pequeños, los simples arreglos comerciales no son suficientes, como lo ha puesto de relieve la experiencia de, a lo menos, los dos últimos decenios. Con todo, el sector externo de tales países tendría que jugar un papel relativamente más importante que en los de mayor dimensión, dado que por medio del comercio internacional se viabilizaría un desarrollo industrial más avanzado aunque, por cierto, según pautas diferentes, entre las que se cuenta un mayor grado de especialización.

No debe pasar desapercibida la existencia de dificultades de envergadura ante el objetivo de una mayor concertación regional de intereses. En el ámbito político todavía prevalecen fuertes connotaciones nacionalistas que, junto a las

/diferencias ideológicas

diferencias ideológicas o de estilos de gobierno, a veces muy marcadas, pueden constituir obstáculos para la complementación de estrategias de desarrollo. En este mismo orden de cosas, la inestabilidad política que ha caracterizado preferentemente a ciertos países se torna en barrera para establecer lineamientos comunes de largo plazo.

En el ámbito económico pueden apreciarse dificultades que son tradicionales y que derivan del hecho que prevalecen ciertas tendencias proteccionistas estrechas en sectores empresariales, las que llevan a presionar en contra de la concertación regional cuando ésta supone otorgar concesiones en reciprocidad. De igual modo, es frecuente observar en muchos grupos empresariales una predisposición favorable a la inversión extranjera o a la compra de tecnología foránea, sin una adecuada valorización de la contribución real de esos factores al desarrollo de largo plazo. Tienden a verse sólo los beneficios financieros de corto plazo, pero no los condicionamientos que se van imponiendo en la estructura económica en el largo plazo.

Aparte de cierta asociación intrarregional se requieren esfuerzos de cooperación internacional con otras regiones del Tercer Mundo y también con los centros industriales avanzados. Estos últimos deberían seguir constituyendo una valiosa fuente complementaria de recursos, tecnologías y mercados. Pero justamente se trata de que esa complementación se inscriba en las necesidades y objetivos buscados por los propios países de la región, en el marco de sus estrategias definidas de manera autónoma y soberana. En este sentido, la concertación de intereses regionales debería ser un mecanismo importante de fortalecimiento del poder negociador frente a gobiernos de otras regiones y frente a las empresas transnacionales, cuyo concurso debe reconocerse de gran trascendencia positiva si se ciñe a una distribución más equitativa de los beneficios mutuos que se puedan alcanzar.

4. Instrumentación de las políticas

a) Consideraciones generales

En primer lugar, conviene distinguir los diferentes tipos de políticas según el espacio regional al que están destinadas. Así, es posible definir políticas locales, destinadas a áreas geográficas específicas de un país, políticas nacionales, orientadas a subregiones o al ámbito latinoamericano, interregionales e internacionales más amplias. Sin duda, el espacio de decisión más frecuente corresponde al nivel nacional, por cuanto es allí donde se expresa la plena jurisdicción del Estado y donde los instrumentos que éste puede manejar se aplican con mayor eficacia.

No obstante, se han hecho avances importantes en la cooperación internacional y en la conciliación de distintos intereses nacionales y es probable que éstos continúen en el futuro. ¿Hasta qué punto el escenario recesivo de la economía internacional, que no sería sólo una crisis coyuntural ya que amenaza convertirse en un proceso bastante prolongado, favorecerá o perjudicará la puesta en práctica de mecanismos de cooperación internacional? En un escenario de desvinculación extrema, la respuesta sería probablemente negativa a esa puesta en práctica. Por otro lado, de tener mayor aceptación entre los gobiernos las tesis sostenidas en torno a la estrategia internacional del desarrollo, se daría la paradoja de que precisamente por el marco recesivo y crítico de la economía internacional y por la necesidad de redoblar los esfuerzos internos del desarrollo, sería más que nunca

/necesario el

necesario el diálogo entre las naciones, en la triple dimensión del espacio interregional, intrarregional y entre los países en desarrollo y los países industriales avanzados. Esto es especialmente válido con respecto a temas macroeconómicos que hoy día presentan urgencias extremas, como es el problema financiero de los elevados niveles de la deuda externa, las altas tasas de interés y la necesidad de refinanciamiento a largo plazo. Pero también lo es con respecto a temas de decisiva gravitación en la configuración del potencial productivo e industrial a mediano plazo en los países latinoamericanos.

Entre estos temas aparecen especialmente relevantes los que se refieren a los condicionamientos para expandir el comercio de manufacturas, a los problemas del desarrollo tecnológico y los aumentos de productividad, al papel de las empresas transnacionales, y en general, a los esfuerzos integracionistas y de concertación de intereses a niveles regionales. Estos temas deberán continuar siendo objeto de observación y discusión en el ámbito internacional.

Una segunda consideración general sobre el sentido que deben asumir las políticas industriales, no desvinculada de la anterior, se refiere a la relación entre el Estado y el mercado. Es éste un viejo tema que nunca parece ser zanjado definitivamente y que vuelve a aparecer una y otra vez en las nuevas coyunturas.

Contra las aspiraciones ideológicas de distinto signo, que preconizan, en sus posiciones extremas ya sea la preeminencia absoluta del mercado y un Estado subordinado, o bien el dominio total del Estado, la práctica ha ido demostrando que se trata de un falso conflicto. Lejos de ser polos antagónicos, el Estado y el mercado aparecen como términos complementarios, cumpliendo roles diferentes pero que se necesitan mutuamente. Esto ha sido válido tanto en la reconstrucción europea como en la vigorosa expansión de los centros industriales en los años sesenta. Con mayor razón lo es en el caso de los países latinoamericanos y de los países en desarrollo en general. El mundo está lejos de ser el ideal competitivo supuesto por la ortodoxia económica. Las oportunidades que enfrentan los agentes económicos muestran desigualdades extremas. La información y el conocimiento no fluye con la suficiente rapidez, y más bien se requieren procesos de aprendizaje que deben obtenerse en la práctica. Los países en desarrollo se caracterizan por fuertes heterogeneidades en sus estructuras económicas y sociales que hacen utópico pensar en que la acción espontánea de los mercados va a ser suficiente para dinamizar el desarrollo. Todo esto apunta en la dirección de que la presencia de un Estado activo y emprendedor es necesaria, sobre todo cuando se trata de alcanzar objetivos y estrategias a mediano y largo plazo y cuando se trata de enfrentar poderes organizados y concentrados, ya sea en el ámbito nacional o internacional.

Concretamente, en el campo del desarrollo industrial, la creciente gravitación e incidencia de las empresas transnacionales es una realidad cada vez más evidente. No parece factible pretender su exclusión. Ellas controlan fracciones significativas de los mercados mundiales, de las tecnologías y de los recursos financieros. Su diversificación y presencia en múltiples sectores, desde la explotación de los recursos naturales, la producción de bienes de consumo, intermedios y de capital, los transportes, los servicios, las comunicaciones, etc., y también su centralización en unidades de decisión supranacionales, desvirtúan de modo progresivo los supuestos tradicionales de las teorías del comercio internacional y de las teorías optimizadoras de la asignación de recursos. Frente a este poder transnacional, los países en desarrollo no tienen otra opción que emplear el poder

/negociador del

negociador del Estado. Allí radica la posibilidad de salvaguardar los intereses nacionales de largo plazo, sin necesidad de prescindir del potencial que representan esas entidades.

De otro lado, es también evidente que hay un espacio en el cual los mercados cumplen funciones asignadoras de recursos mediante los precios descentralizados. Sería ineficiente e innecesario que el Estado pretendiera actuar en todas las dimensiones de la vida económica y social. De hecho, muchas actividades productivas pueden ser llevadas a cabo por empresarios privados en el marco de sistemas de incentivos y desincentivos establecidos por políticas públicas, según objetivos globales o específicos deliberados, y por los movimientos de los precios.

b) Institucionalidad de la política industrial

Como lo reconoce ampliamente la experiencia y la teoría, en los resultados industriales tienen una alta incidencia las orientaciones generales de la política económica y otras características locales, como la envergadura del mercado y la dotación de recursos naturales. De otra parte, sin embargo, la industrialización se plantea como un instrumento destinado a lograr las finalidades más trascendentes del desarrollo y realmente, no como un fin en sí misma. En tal forma, la industrialización para el desarrollo se concibe como un proceso que debe promoverse deliberadamente y no como una evolución espontánea sujeta nada más que a ser inducida por factores condicionantes exógenos, los que podrían conducir a un proceso vegetativo sin que el sector manufacturero cumpliera el papel dinámico que debiera corresponderle.

De esa manera, dentro del marco de la política económica general, es preciso dar cabida a la instrumentación más específica destinada a promover y apoyar la industrialización según los alcances que se plantearon previamente y los objetivos, también específicos, que se formulen. Esto, obviamente, requiere cierta institucionalidad especializada capaz de dar una respuesta adecuada a la voluntad política respectiva que, por sí sola, naturalmente, es insuficiente.

Entidades que responden a esa idea han estado y continúan estando presentes en países desarrollados que lograron muy altos y avanzados grados de industrialización; igualmente, aparecen en otros que están realizando significativos esfuerzos en tal sentido. En América Latina, particularmente, en muchos países, las entidades de este tipo han sido el vehículo de las realizaciones industriales más trascendentes y de importantes procesos de industrialización.

En la región, se encuentran antecedentes de esa naturaleza a veces desde muy antiguo pero, especialmente desde el decenio de 1930. En la actualidad, quizá sea difícil encontrar excepciones aunque, por cierto, con frecuencia dichas entidades han estado sometidas a vaivenes políticos que las refuerzan o debilitan, muchas veces en coincidencia con el acento que se pone en la industrialización como motor del desarrollo y la intensidad del proceso respectivo. También es cierto que en este punto se manifiesta otro rasgo de la heterogeneidad entre los países, pues en algunos la parafernalia institucional para el desarrollo industrial es más completa que en otros. De modo general, en los más grandes, ésta cubre un ámbito mayor de funciones y en los más pequeños, uno bastante menor. A veces, los acuerdos de integración han considerado la necesidad de asociar a los países en el establecimiento de entidades de promoción industrial en diversos aspectos financieros, tecnológicos o de programación, con el fin de resolver tanto las insuficiencias nacionales como los problemas de concertación en materia de política industrial.

/Es ese

Es ese un punto de significativa importancia que debiera tenerse en cuenta, hacia el futuro de la colaboración intrarregional e intrasubregional, junto con la necesidad de aprovechar o reforzar las respectivas entidades al nivel nacional.

Tales entidades se aplican a numerosos campos de acción, cuya enumeración, aunque somera, ilustra la complejidad de la política industrial. En primer lugar, se distinguen los organismos políticos que suelen ser ministerios o bien secretarías del poder ejecutivo o bien, dependencias de los mismos. Independientemente de su ubicación en la administración pública, figuran las oficinas de planificación o programación industrial; las entidades que ejercen funciones empresariales y de inversión directa, aparte de las empresas públicas, según diferentes concepciones u orientaciones relativas a la estructura empresarial según agentes públicos, privados o extranjeros; las entidades financieras; las de investigación científica y tecnológica; las de asistencia técnica; las de formación profesional; las de capacitación; las de promoción de las exportaciones, etc.

En algunos países de América Latina, los correspondientes organigramas son bastante completos y complejos pero suelen adolecer de algunos defectos. Entre éstos, se destacan los inherentes a la posición jerárquica o reconocimiento en los más altos niveles políticos, que pueden o no vincular a las entidades o los objetivos superiores que se formulan; la necesaria asociación interinstitucional en pos de objetivos bien definidos; los recursos o personal calificado de que disponen; y los vaivenes políticos que frecuentemente inciden no sólo en la fuerza o debilidad de las entidades, sino que también en el aprovechamiento o desperdicio del aprendizaje y experiencia del personal. En cada caso, el análisis cuidadoso de éstos y otros aspectos de la cuestión puede contribuir decisivamente a que se materialice la voluntad política con respecto a la industrialización.

c) Política cambiaria

Independientemente del mayor énfasis en el desarrollo hacia adentro o hacia afuera, no cabe duda de que las políticas comerciales son instrumentos decisivos en la configuración de la estructura industrial. Aun en el caso de estrategias de industrialización que se sustenten en los mercados internos, éstas no pueden prescindir, en la situación latinoamericana, de una gravitante influencia del intercambio externo, por las razones que se han expuesto más arriba.

Aunque existe una gran variedad de instrumentos que pueden ser utilizados para alterar el intercambio externo, las políticas cambiarias y arancelarias ocupan un lugar relevante.

Por cierto, la política cambiaria es de una incidencia mucho más amplia que el solo sector industrial. Debido a su relación estrecha con los problemas de estabilización y de manejo de la balanza de pagos, en aquellos países que sufren inflación persistente, dicha política suele ser determinada con criterios de corto plazo. Con mucha frecuencia se ha buscado romper las espirales inflacionarias recurriendo a la congelación de los tipos de cambio, con lo cual se han generado desequilibrios externos sostenidos merced a un creciente endeudamiento que tarde o temprano hacen imperiosa la devaluación, con las secuelas conocidas.

Desde el punto de vista de las estrategias industriales tales secuelas de inestabilidad son inconvenientes. Ellas contradicen la necesaria proyección de tendencias de mediano y largo plazo que requiere la inversión industrial. Más aún, a la larga, no se ha probado que los intentos de estabilización de precios por la vía de la fijación de tipos de cambio por períodos prolongados hayan sido más exitosos que los intentos que reconocen que la causa de los desequilibrios

/inflacionarios no

inflacionarios no está en los aumentos del tipo de cambio. Más bien suele suceder lo contrario. Son las políticas cambiarias de ajustes programados, de acuerdo con las tendencias inflacionarias, en función de la mantención de un tipo de cambio real adecuado, las que muestran resultados más satisfactorios, tanto en términos de los objetivos de estabilización como de las metas del desarrollo industrial y de la promoción de exportaciones. En efecto, cuando la autoridad logra convencer a los agentes económicos de que el precio de la divisa mantendrá un valor real estable a largo plazo, desaparece el acicate o la posibilidad de obtener ganancias especulativas a corto plazo; asimismo, se reafirma el estímulo a quienes programan sus inversiones a largo plazo.

La congelación de los tipos de cambio, unida a los fuertes diferenciales entre las tasas de interés internas y externas, hizo de la intermediación financiera, basada en el endeudamiento externo, un lucrativo negocio, con tasas de rentabilidad frente a las cuales los proyectos industriales no podían competir. A veces, mucho de ese endeudamiento se orientó -directa o indirectamente- al consumo suntuario y a la especulación en bienes raíces, en desmedro del ahorro destinado a la inversión real. Por cierto, este fenómeno del endeudamiento externo indiscriminado ha afectado también a otros países menos ortodoxos en su manejo monetario y cambiario, con efectos similares en cuanto a la agudización del desequilibrio externo.

Existe una relación estrecha entre las políticas cambiarias y las políticas financieras de apertura al exterior. Un flujo de créditos externos muy abundante, que en principio podría ser muy conveniente, tiene efectos monetarios internos expansivos que suelen desestabilizar los programas monetarios. Por lo tanto, un mecanismo compensatorio adecuado para quienes le dan alta prioridad a la estabilización de precios y de la oferta monetaria, es la congelación o el rezago cambiario, que permite estimular un crecimiento más rápido de las importaciones y evitar la monetización de los créditos. Pero tal enfoque es de corto plazo y perjudicial para los esfuerzos industriales a largo plazo. Una política coherente con estos esfuerzos requiere estabilidad del tipo de cambio real, no nominal, junto con una política de endeudamiento externo funcional a la inversión de largo plazo y a la necesidad de generar un flujo de divisas que permita repagar las deudas.

d) La política arancelaria y de subsidios

Aunque en la teoría ortodoxa existen muy pocas razones que justifiquen el uso de aranceles y restricciones a las importaciones, en la práctica este instrumento es de uso universal, incluso en los centros industriales avanzados. Ello se justifica por la existencia de distorsiones e imperfecciones de los mercados, que impiden que los costos de producción reflejen adecuadamente los verdaderos costos sociales de los recursos. Los aranceles constituyen un instrumento para la neutralización de esas distorsiones. Por otra parte, es reconocida la necesidad de proteger ciertas actividades incipientes que necesitan un período de aprendizaje tecnológico durante el cual es posible que no puedan competir en igualdad de condiciones con los bienes importados. Hay, además, actividades que contribuyen a generar externalidades y a difundir progreso técnico hacia otras actividades afines, beneficios que no son adecuadamente reflejados en los precios de mercado. Por último, no puede desconocerse la existencia de una especie de "ineficiencia global" de las economías periféricas, en comparación con las economías centrales, derivada de deficiencias o ausencias de una serie de condiciones externas a las empresas, como infraestructura material para las comunicaciones, transporte, servicios de mantención y reparación, continuidad de los abastecimientos, etc., todo lo cual contribuye

a encarecer los costos de producción y a deteriorar la competitividad industrial. En síntesis, los aranceles constituyen una herramienta para modificar el sistema de precios en una dirección acorde con la estructura de incentivos, en función de metas de desarrollo a largo plazo.

Por cierto, existen algunos riesgos de ineficiencias asociados al uso indiscriminado de la política arancelaria. En particular, ha sido motivo de crítica en América Latina la presencia de aranceles redundantes o excesivos que al proteger ciertas actividades más allá de los niveles necesarios, fortalecen tendencias monopólicas. Por otro lado, la permanencia indefinida de aranceles no estimula la aplicación de mejoras tecnológicas y de la productividad. Por lo tanto, la determinación de la política arancelaria, de los niveles absolutos y de la dispersión de tasas, no es un problema trivial. Requiere una cuidadosa evaluación de costos y beneficios sociales y una revisión periódica para adecuarla a las diversas industrias y etapas de desarrollo.

Desde luego, la política arancelaria tiene una serie de efectos indirectos en la economía, y en la distribución de los ingresos y de los ingresos fiscales. Pero, uno de los aspectos más problemáticos se refiere a los efectos sobre las exportaciones. Al respecto los argumentos convencionales sostienen que la protección arancelaria sesga los beneficios en favor de las actividades que compiten con las importaciones (cuando hay una protección efectiva al valor agregado, efecto que no necesariamente ocurre siempre) pero desprotege, por lo general, las exportaciones industriales. Ello se debe al encarecimiento relativo de los insumos importados de los exportadores. Una manera de contrarrestar este efecto es mediante el uso de exenciones arancelarias a esos bienes importados cuando están destinados a las actividades exportadoras. Sin embargo, se incurre en la contradicción de que con estas exenciones se desalienta la producción de tales bienes. Se habla así de una "compensación distorsionadora".^{30/}

Otras opciones corresponden a los subsidios directos e indirectos a las exportaciones destinadas a compensar ciertas distorsiones de los costos. Sin embargo, su uso tampoco está exento de dificultades. Por una parte, generan gastos o sacrificios fiscales por lo cual se hacen visibles a la crítica financiera y quedan más expuestos a la inestabilidad política. De otro lado, existen restricciones internacionales al uso de subsidios y aunque éstas no se cumplan, siempre existe la posibilidad de que los países importadores que se sienten afectados recurran a mecanismos contra el dumping. No obstante, cualquiera sea el caso, América Latina debería esforzarse por defender su derecho a promover las exportaciones de manufacturas con un sentido similar a las políticas destinadas a apoyar las industrias incipientes.

En términos más generales, no debe perderse de vista que la política comercial, incluidos los tipos de cambio, los aranceles y los subsidios, tiene como finalidad última el desarrollo equilibrado de las actividades productivas y del intercambio con el exterior. Ello implica descartar posiciones extremas, como la búsqueda de autarquía, o la concentración de todos los esfuerzos en el aumento de las exportaciones, cualesquiera sean sus costos. Es factible pensar que en determinadas situaciones el aumento de las exportaciones industriales significa costos sociales excesivamente altos en relación con una mayor producción para el mercado interno. Por lo tanto, la promoción de exportaciones no puede considerarse independientemente de la estrategia de producción para el mercado local.

Aparte de los aranceles y subsidios, hay una vasta gama de instrumentos cuantitativos y cualitativos que tienden a modificar los incentivos y desincentivos comerciales. Muchos de éstos están siendo utilizados en forma progresiva por los centros industriales avanzados, como una manera de desalentar las importaciones de manufacturas sin alterar los aranceles determinados por las negociaciones internacionales. Entre estos instrumentos figuran los convenios internacionales destinados a restringir las cantidades transadas e incluso la presión diplomática para impulsar "acuerdos de restricción voluntaria" de exportaciones.

Con referencia a ese punto, no puede olvidarse que las exportaciones de manufacturas a los centros industrializados se ven obstaculizadas por los perfiles tarifarios y las medidas proteccionistas no arancelarias que utilizan para defender sus industrias tradicionales. En efecto, aunque los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón han reducido la tasa media ponderada de sus aranceles nominales después de la Ronda de Tokio, mantienen un escalonamiento tarifario que afecta diversos productos de importancia para los exportadores latinoamericanos de manufacturas. Dicho escalonamiento genera protecciones efectivas muy superiores a los niveles nominales del arancel, como sucede con los alimentos elaborados, los textiles y sus confecciones y, en general, con las industrias intensivas en mano de obra que interesan a América Latina. Por otra parte, tanto o más significativa que la aplicación de aranceles a las importaciones ha sido el establecimiento de múltiples y variadas barreras no arancelarias que ejercen un fuerte efecto protector. Muchas de estas medidas han sido reglamentadas por códigos o acuerdos de conducta, en tanto que otras, como las restricciones cuantitativas y los derechos compensatorios, han quedado fuera de las negociaciones y legislaciones del GATT.^{31/}

Desde luego, un objetivo trascendente de la política latinoamericana debiera ser la remoción de tales barreras. Asimismo, a nivel de las políticas internas, los países pueden utilizar una serie de procedimientos administrativos para estimular o desalentar las importaciones o exportaciones: licencias o registros previos, determinación de valores de aforo, acceso negociado a créditos preferenciales, controles de calidad, normas que regulan la protección y seguridad de las personas, patrimonio cultural o ambiental, etc.

Mención especial, por el potencial que significa, merecen las políticas de compra de bienes intermedios, de capital, equipo militar y otros por parte del Estado y de las empresas públicas. En determinados casos el volumen de estas compras puede ser de un monto considerable, y si se hace una programación a mediano plazo, ello puede constituir un estímulo poderoso por el lado de la demanda interna para promover las actividades industriales nacionales en competencia con proveedores foráneos.

e) Negociaciones internacionales

La posición que se esbozó anteriormente, de otorgar una nueva dimensión al papel del mercado interno, revalorizando al mismo tiempo la importancia de la integración regional, no es contradictoria con la búsqueda de una inserción internacional que asegure una adecuada dinámica en las exportaciones de manufacturas a los centros industrializados. Sin embargo, como se ha señalado, el acceso a los mercados de estos países tropieza con un creciente proteccionismo debido a razones coyunturales y estructurales. Estas últimas se identifican con el relativo rezago de algunas ramas de sus sectores productivos que, aunque tienen un peso marginal en sus economías, frente a la competencia de exportadores de la periferia ejercen su poder de negociación política y social.

/Por otra

Por otra parte, mientras los países industrializados emplean todo su poder de negociación para equilibrar sus corrientes de comercio entre sí, los países de América Latina prácticamente no logran una participación conjunta significativa tendiente a disminuir los desajustes estructurales que tradicionalmente han existido en sus relaciones comerciales con el centro. Ello pone de manifiesto la necesidad de continuar los esfuerzos para elaborar una plataforma común de propuestas para la acción, ya sea para enfrentar el proteccionismo cada vez más acentuado de los centros, como para aminorar el desequilibrio estructural crónico que existe con respecto a ellos.

Otro aspecto importante se refiere a la gravitación progresiva de las empresas transnacionales en el comercio mundial de manufacturas. Este hecho limita fuertemente las políticas comerciales convencionales que actúan a través de los mercados y del sistema de precios, ya que estas empresas o sus filiales toman sus decisiones económicas o técnicas a fin de maximizar sus beneficios en el ámbito mundial, lo que no necesariamente coincide siempre con los intereses locales. Es indispensable, entonces, desarrollar una capacidad de negociación que permita adecuar las inversiones y operación de las empresas transnacionales en función de estos últimos intereses en un horizonte de largo plazo.

En torno a este problema, en el seno de las Naciones Unidas se ha venido tratando de establecer un código de conducta para las empresas transnacionales, algunas de cuyas preocupaciones principales conviene recordar brevemente. En materia comercial se trata de eliminar las prácticas restrictivas, así como, también, aquéllas relativas a la fijación arbitraria de los precios de transferencia, sobre todo entre matrices y filiales o entre filiales ubicadas en distintos países. En cuanto a tecnología, se aboga por un acceso más expedito, por parte de los países anfitriones, a las tecnologías cautivas, y se trata de recomendar el uso de la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo, particularmente de promover actividades de investigación en que se haga pleno uso de los recursos de personal local. Del mismo modo, se pretende que las empresas transnacionales provean información sobre sus productos (especialmente con referencia a preservar la salud y seguridad de la población, así como la calidad del medio ambiente), estructura, operaciones y política.

Dado que las empresas transnacionales controlan una buena proporción del mercado manufacturero, se torna indispensable formular criterios concretos que permitan que las negociaciones con estas empresas conduzcan a la dinamización de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas con el mayor valor agregado localmente posible. Ello puede lograrse, por ejemplo, en el caso de empresas que tienen una alta participación en los mercados internacionales de determinados productos industriales y que estén dispuestas a abrirlos a los productos fabricados regionalmente.

Con respecto al acceso a tecnologías, ello supone, desde luego, una política global cuyo objetivo central sea el logro de mayor autonomía y capacidad de selección. No es factible ni deseable postular una autarquía tecnológica pues los países latinoamericanos pueden beneficiarse en gran medida del uso del acervo disponible de tecnología. Sin embargo, existe un campo muy amplio para avanzar hacia una mayor autonomía en función de los objetivos de desarrollo a largo plazo. Es indispensable la creación de una capacidad latinoamericana de selección y adaptación de tecnologías. Pero el hecho real es que la oferta de tecnologías sigue estando controlada en proporción muy alta por empresas transnacionales de unos pocos centros

/avanzados. Estas

avanzados. Estas aplican prácticas que no fortalecen esa mayor capacidad de autonomía, como la venta de plantas llave en mano o de licencias con restricciones que imponen la compra obligada de equipos e insumos.

f) Política tecnológica

En un sentido muy amplio, la política tecnológica adquiere una dimensión sobresaliente, entre otras cosas, cuando se la considera desde el punto de vista de las exigencias de superación de la asimetría de los patrones comerciales que imperan en la actualidad. Ello es así porque la brecha estructural que corresponde al rezago de la producción de bienes intermedios y de capital en gran parte es consecuencia del retraso tecnológico que separa a los países en desarrollo de los centros avanzados. Y mientras se mantenga esa estructura comercial, persistirán los impedimentos para una industrialización más dinámica.

De una parte, la aceleración del crecimiento industrial induce una expansión rápida de las importaciones de manufacturas por la alta elasticidad-ingreso de la demanda de estos bienes, en relación con las necesidades de insumos que se generan. En tanto las exportaciones primarias no se expandan con la misma velocidad, es inevitable que surjan tendencias estructurales al desequilibrio externo. Por otra parte, el alto contenido importado de las demandas indirectas, que se originan en la expansión industrial, tiende a filtrar al exterior los efectos multiplicadores, debilitando el crecimiento de los mercados locales. Así, hay una vinculación estrecha entre la pérdida del dinamismo industrial y el carácter asimétrico que sigue teniendo la estructura del intercambio comercial. Pero en el fondo, la superación de esa asimetría supone cambios fundamentales en los niveles de productividad y reorientaciones sustantivas de las corrientes comerciales.

Ya se ha hablado de la necesidad de expandir significativamente el volumen del comercio recíproco de bienes industriales en América Latina. Es una de las condiciones para el cumplimiento de los objetivos que se han descrito. Otra de las condiciones se refiere a la adopción de una estrategia de vasto alcance que permita poner en marcha un proceso de reducción gradual de las actuales brechas tecnológicas, que no sólo son muy grandes sino que se acrecientan en forma persistente.

El desarrollo tecnológico supone la asignación de recursos para la investigación en estrecha interdependencia con las metas de desarrollo industrial, pero también tiene incidencia sobre los patrones de consumo y estilos de vida que se procura impulsar.

Conviene examinar brevemente algunos temas que surgen en relación con la adopción de políticas de desarrollo tecnológico. Este problema presenta varios aspectos que no son siempre adecuadamente reconocidos.

El Programa de Acción de Viena, elaborado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Viena, agosto de 1979) y su posterior Plan de Operaciones, establecieron, como objetivos principales de la comunidad internacional, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo y la reestructuración del sistema actual de relaciones científicas y tecnológicas internacionales.

En relación con esto último, es indudable que la adecuada selección y adquisición de la tecnología extranjera constituye un elemento de enorme importancia para la región. En este sentido, baste recordar que cerca del 95% de los gastos mundiales en investigación y desarrollo se efectúan en unos pocos centros industriales avanzados. Sería erróneo ignorar esta realidad y pretender prescindir de esa corriente de innovaciones. Pero ya en esta fase se presenta la necesidad de atender

/y fijar

y fijar políticas en cuestiones relacionadas con las tecnologías adecuadas; el precio que se paga por la tecnología adquirida; la incidencia en los patrones de consumo y estilos de desarrollo, y las restricciones frecuentemente establecidas en los contratos de compra con los vendedores de tecnología, que entre otras, suelen referirse a la adquisición forzada de equipos y maquinaria, servicios técnicos, bienes intermedios y otros elementos similares, habitualmente provistos por los propios vendedores o sus filiales.

Los mercados internacionales de tecnologías son altamente imperfectos, de modo que no hay un solo precio de equilibrio del servicio comprado, sino más bien una franja dentro de la cual un componente no despreciable se debe a la fijación de rentas oligopólicas por los vendedores. Los precios alcanzados efectivamente dependen entonces, en un apreciable margen, del poder negociador de las partes contratantes, el que por cierto tiende a favorecer, en la mayoría de los casos, a los vendedores, que son empresas transnacionales.

Con respecto a esta fase del problema, las líneas principales de política deberían dirigirse a mejorar las condiciones de oferta y de demanda de tecnología.^{32/} Lo primero implica explorar mercados opcionales, tanto entre las propias empresas transnacionales como en centros institucionales, ya sea gubernamentales, privados o universitarios, aprovechando la proliferación de polos industriales en el escenario internacional de los últimos decenios. A mayor número de opciones en el mercado de oferta, mejores serán las posibilidades de negociar con mayor autonomía. Conviene llamar la atención, en ese sentido, sobre las posibilidades que ofrecen las empresas pequeñas y medianas de los países desarrollados, ya que varias de sus características las hacen, en muchos casos, especialmente aptas para la transferencia de tecnología a unidades productoras del mundo en desarrollo. Del mismo modo, puede ser de gran interés el intercambio respectivo, de experiencia e innovaciones tecnológicas, entre países en desarrollo y entre sus propias empresas, sobre lo cual ya existen valiosos antecedentes en América Latina.

Pero no cabe duda que la mayor responsabilidad en la definición de una política de selección y adquisición de tecnologías debe ejercerse a través del fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países periféricos en cuanto demandantes. Allí es indispensable la constitución de una institucionalidad integrada por el Estado, las universidades, las empresas privadas locales, adecuadamente incentivadas para participar en este esfuerzo, y los organismos regionales de cooperación y fomento. Se trata, básicamente, de alcanzar un doble objetivo: una capacidad endógena para conocer, seleccionar y discriminar entre las distintas opciones tecnológicas que se ofrecen y una capacidad de coordinación de las compras de tecnologías a través de organismos públicos o regionales.

El desarrollo de una capacidad organizada de conocimiento tecnológico es fundamental para alcanzar una eficiente discriminación en las compras. En definitiva, no se puede negociar el traspaso de conocimientos e información si no se tiene esa capacidad mínima de conocer lo que se ofrece. Se produce aquí un círculo vicioso que debe romperse. En este sentido podría ser de interés la posibilidad de establecer empresas multinacionales latinoamericanas, constituidas por organismos mixtos, públicos y privados, que permitan adquirir experiencia en algunas áreas estratégicas.

Lo anterior no supone postergar ni menos desconocer lo que se considera componente esencial de una política tecnológica: el fortalecimiento de la capacidad endógena de los países de la región, ya sea para generar conocimiento científico

/y tecnológico

y tecnológico de manera de poder aplicarlos a su propio desarrollo, o bien para adaptar o mejorar las tecnologías provenientes de los países industriales. Todo ello, se inscribe en la necesaria creatividad que debe aplicarse al desarrollo industrial en el marco de las características y circunstancias particulares de la región y de los países que la integran.

Al respecto, hay datos empíricos de que existe un esfuerzo significativo, en términos de recursos asignados a la investigación y desarrollo tecnológico por parte de los países más grandes de la región.^{33/} Se ha detectado que estos esfuerzos están destinados sólo en parte a reducir los costos de producción, que es el objetivo más frecuente de la introducción de innovaciones. Otras finalidades relevantes son la expansión y mejoramiento de la capacidad instalada mediante diseños de plantas que resuelven estrangulamientos; la introducción de mejoras en la calidad o diseño de los productos, o adaptación a condiciones particulares; el uso de materias primas y otros productos locales; la adaptación de escalas; etc. La experiencia muestra que muchos de estos esfuerzos frecuentemente son llevados a cabo por las propias empresas importadoras de tecnología foránea, las que evalúan la conveniencia de introducir cambios mediante sus propios equipos técnicos. A este respecto, cabe también destacar la acción de los centros e institutos de investigación tecnológica de la región.

Esos antecedentes revelan que a menudo la actividad tecnológica local, más que sustituto de la importada, responde a una relación de complementariedad entre ambas. Es decir, la compra de tecnología extranjera abre una posibilidad o una demanda potencial de actividad tecnológica local, a fin de adaptar aquélla a las condiciones locales. La respuesta efectiva depende, por cierto, de una capacidad de oferta tecnológica propia, la que a su vez está condicionada por la disponibilidad de recursos humanos calificados, por la institucionalidad que permita formar esos equipos técnicos, por los recursos financieros que se asignan para desplegar esos esfuerzos y en definitiva, por la prioridad que se otorgue a este objetivo en las políticas industriales y de desarrollo.

Es éste un campo extraordinariamente lleno de posibilidades para la cooperación y complementación regional, dado que es un campo poco explorado y en el cual sólo algunos países han realizado esfuerzos sistemáticos, aunque todavía escasos o incipientes. Al respecto, conviene considerar que, con frecuencia, tales iniciativas se han traducido en exportaciones de esas manufacturas, así como también de plantas y equipos adaptados, de servicios de asistencia técnica y aun de inversiones directas intrazonales por parte de las empresas que han llevado a cabo tales esfuerzos. Conviene, subrayar, sin embargo, que la orientación de las actividades en cuestión, de acuerdo a los objetivos de la cooperación regional, debería evitar que se reproduzcan al interior de la región relaciones de subordinación del tipo centro-periferia de los países más rezagados con respecto a los más adelantados en el proceso de industrialización.

Notas

1/ Angus Maddison, "Economic policy and performance in Europe 1913-1970", en Carlo M. Cipolla (ed.), The Fontana Economic History of Europe, vol. 5, Fontana Books, Glasgow, 1978, p. 444.

2/ Ibid., p. 479.

3/ Ibid.

4/ CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, ST/CEPAL/CONF.69/L.2, Santiago de Chile, 1979.

5/ Ibid.

5/ Ibid.

6/ Fernando Fajnzylber, "Industrialización, bienes de capital y empleo en las economías avanzadas", Comercio Exterior, Ciudad de México, vol. 30, N° 8, agosto de 1980.

7/ Alfredo Eric Calcagno, Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 33, Santiago de Chile, 1980.

8/ CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, op. cit.

9/ Ibid. (revisado y actualizado).

10/ CEPAL, Crecimiento económico e industrial del mundo y regiones desde 1950 hasta 1977, E/CEPAL/L.231, Santiago de Chile, 1980 (revisado y actualizado).

11/ CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, op. cit.

12/ Ibid.

13/ El caso de Africa, y en parte el de Asia, corresponde a industrias incipientes con exportaciones, más bien, de algunas semimanufacturas muy simples, cuyo alto peso relativo se mide sobre un sector manufacturero de magra envergadura. En Asia, por lo demás, el cómputo está grandemente influido por los países del sudeste.

14/ CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, op. cit.

15/ Ibid.

16/ CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, op. cit., y América Latina y el Caribe: exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1978, E/CEPAL/L.235, Santiago de Chile, 1980.

17/ Ibid.

18/ PREALC, El subempleo en América Latina, evolución histórica y requerimientos futuros, PREALC/198. Las imprecisiones derivan de distintos criterios que se usan para definir la subocupación.

19/ Norberto E. García, Industria manufacturera y empleo: América Latina 1950-1980, PREALC, trabajo ocasional/49.

20/ PREALC, El subempleo en América Latina, evolución histórica y requerimientos futuros, op. cit.

21/ Norberto E. García, op. cit.

22/ La nueva estrategia industrial para el desarrollo (decenio de 1980) fue considerada por los gobiernos de América Latina y el Caribe, en el decimonoveno período de sesiones de la CEPAL (Montevideo, Uruguay, 4 al 16 de mayo de 1981). Los respectivos aspectos industriales, de nivel regional, fueron presentados en un documento titulado CEPAL, La política industrial en el marco de la nueva estrategia internacional para el desarrollo, E/CEPAL/G.1161, Santiago de Chile, febrero de 1981.

23/ Fernando Faynzylber, "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", Revista de la CEPAL, N° 15, diciembre de 1981.

24/ Alejandro Foxley, "Experimentos neoliberales en América Latina", en Colección Estudios CIEPLAN, N° 7, marzo de 1982.

25/ CEPAL, La política industrial en el marco de la nueva estrategia internacional para el desarrollo, op. cit.

26/ Enrique V. Iglesias, "Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta", Revista de la CEPAL, N° 15, diciembre de 1981.

/27. Ibid.

27/ Ibid.

28/ Jorge Katz, "Cambio tecnológico y desarrollo en América Latina", Programa BID/CEPAL, en Ricardo Ffrench-Davis y Ernesto Tironi (comps.), Hacia un nuevo orden económico internacional. Temas prioritarios para América Latina, Fondo de Cultura Económica-CIEPLAN, Ciudad de México, 1981.

29/ Fernando Fajnzylber, "Industrialización, bienes de capital y empleo en las economías avanzadas", Comercio Exterior, Ciudad de México, vol. 30, N° 8, agosto de 1980.

30/ Ricardo Ffrench-Davis, "Políticas de comercio externo, industrialización y desarrollo", en Ricardo Ffrench-Davis y Ernesto Tironi (comps.), Hacia un nuevo orden económico internacional. Temas prioritarios para América Latina, op. cit.

31/ CEPAL, Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta, Serie Estudios e Informes, N° 7, Santiago de Chile, setiembre de 1981.

32/ Jorge Katz, "Cambio tecnológico y desarrollo en América Latina", op. cit.

33/ Ibid. El significado de este esfuerzo debe comprenderse en comparación con el resto de la región. Pero en relación con otras áreas geográficas, América Latina sigue aún estando extremadamente rezagada en cuanto a la prioridad que se concede a la asignación de recursos para la investigación tecnológica.

